

民国初期国立北京大学内部治理结构研究

——基于《国立北京大学现行章程》与《国立北京大学组织大纲》的分析

刘 强

摘 要:民国初期的国立北京大学,在蔡元培和蒋梦麟主掌校政时,分别颁布了《国立北京大学现行章程》(1920)和《国立北京大学组织大纲》(1930),确立了“教授治校”和“校长治校、教授治学”的治理结构,对国立北京大学的发展产生了深远的影响。国立北京大学的治理结构是由于当时特殊的社会文化环境与大学校长自身的办学理念等内外部因素共同作用的结果。蔡元培对国立北大的贡献犹如盘古“开天辟地”,而蒋梦麟对国立北大的贡献则如“女娲补天”,一个是开拓者,开风气之先;一个是建设者,力挽狂澜。

关键词:大学章程;学术权力;行政权力;国立北京大学;治理结构

DOI:10.16391/j.cnki.jyks.2015.03.013

大学章程上承国家教育法律法规,下启高校规章制度,有“大学宪法”之称^[1]。但是1949年以后,由于高校作为行政组织的附属机构,学校办学活动要服从政府的指令,使得高校办学自主权“形同虚设”。因此,作为高校“宪章”的大学章程也就失去了其赖以生存的土壤,处于“半有半无”的状态。然而近些年来,随着社会公众对建设世界一流大学的呼声日益高涨,建设现代大学制度步伐的日益加快,以及高校办学自主权的逐渐扩大,高校制定自己的“大学宪法”显得尤为迫切。2012年教育部下发了《高等学校章程制定暂行办法》,并于2013年11月16日核准了首批六所部属院校的高等学校章程,标志着我国高校章程建设取得了实质性进展。

近年来,我国学术界围绕大学章程与高校治理结构开展了很多研究工作,并取得了比较丰硕的研究成果。例如,关于大学章程的制定主体研究,就有“单主体说”、“双主体说”、“多主体说”^[2]等。尽管如

此,学者们关于我国大学章程历史的研究成果仍然偏少,尤其是从大学章程的视角来审视高校内部治理结构的变化。换言之,正是基于我国大学章程建设与高校治理结构完善的迫切性,所以从大学章程的视角来审视民国初期国立北京大学内部治理结构的演变就显得尤为重要。

我国学者米俊魁教授认为:“大学章程是指以条文形式对学校的重大事项(如性质、宗旨、任务、组织结构、成员条件等)作出全面规定所形成的规范性文件。大学要具有法人资格,成为独立自主的民事主体,就必须有自己的章程。”^[3]别敦荣教授则指出,大学章程是根据大学组织属性(the organization's property of the university)所制定的关于大学组织体系及其运行规范(operation regulation)的基本制度^[4]。前者是从法学视角阐释大学章程所反映的法律关系^[5],后者则是从管理学视角阐释大学章程起到的制度规范作用。

作者简介:刘强,男,山东威海人,厦门大学教育研究院硕士研究生,主要研究方向为高等教育理论与管理(厦门 361005)

(三)行政事务直接由教授掌控

这一时期国立北京大学的教授不仅掌握了学术事务的管理权力,而且掌控着学校行政事务的管理权。1920年颁布的《现行章程》明确了教务会议、总务会议、行政会议等机构的主要负责人由教授担任,而且教授群体可以通过各行政委员会对学校行政事务行使咨询与建议权力。由此,国立北京大学教授掌握了对行政事务的管理权力,真正将“教授治校”的治理理念贯彻到学校发展的实际工作当中。

总之,这一时期国立北京大学的教授不仅掌握了学术事务和行政事务的管理权力,而且通过评议会掌握了学校的最高立法权。国立北京大学“教授治校”的内部治理结构通过《现行章程》得以确立。

二、《国立北京大学组织大纲》：“校长治校，教授治学”的形成

1930年,蒋梦麟校长依照《大学组织法》,主持制定了《国立北京大学组织大纲》。国立北大开始形成“教授治学、校长治校”的内部治理结构。

依据《组织大纲》，国立北大设立校务会议、行政会议、事务会议、教务会议等机构，其中校务会议取代了评议会成为全校最高权力机构，其成员由校长、秘书长、课业长、图书馆长、各院院长、各学系主任及全体教授、副教授选出之代表组织之^⑨；行政会议作为最高行政机构，由校长、院长、秘书长、课业长等行政人员组成；事务会议作为掌管全校庶务的机构，由秘书长和各组主任构成；教务会议作为全校的学术组织，其成员自然由教授构成。而在人员聘任上，秘书长、课业长、各院院长、各学系主任等行政人员均由校长在教授中直接聘任，不需要经过校务会议批准。

(一)教授群体仍掌握着制定与修改大学章程的权力

尽管蒋梦麟时期国立北京大学实现了由“教授治校”向“校长治校,教授治学”的转变,但大学章程制定与修改的决策权还是掌握在教授手中。这也意味着,教授在大学内部治理结构中仍占据主导地位。1932年,蒋梦麟主持制定的《组织大纲》明确规定:大学章程需要经过校务会议讨论通过后,由校长公布施行;对于章程的修订,则由校长或校务会议成员五人以上提议,由校务会议通过后,由校长公布施行。

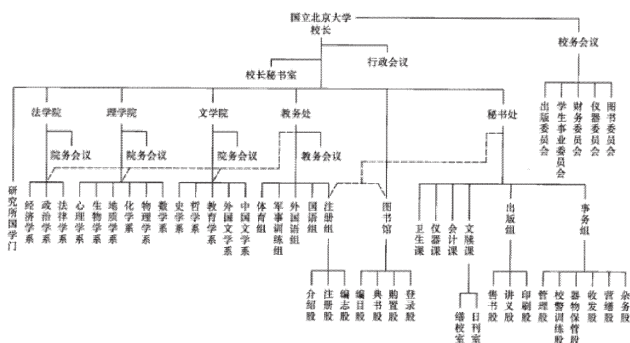


图2 国立北京大学行政组织系统草图

(1931年8月29日《北京大学日刊》2676号)

图表来源:张国有.大学章程第一卷.北京:北京大学出版社,2011:39.

而校务会议成员的主体是教授。

可见,制定与修订大学章程的权力一直都掌握在以教授为主体的大学评议会或校务会议手中,也就是说教授群体掌握着大学的最高权力——立法权。这从根本上保障了教授作为大学主体之一参与学校事务管理的权力;同时,又对行政权力构成了一种制衡,避免了行政权力的过度膨胀,保证学术自由不受侵犯。

(二)学术权力与行政权力的配置更加合理

学术权力与行政权力的合理配置,是确保大学内部治理结构有效性的重要前提。因此,厘清大学的内部治理结构,合理配置学术权力与行政权力,首先需要明晰学术权力与行政权力的涵义。所谓行政权力是指基于法定职位,授予行政人员影响他人或控制资源的能力,这种能力是上级授予的法定权力,或称“制度化权力”^[10];学术权力是指学术人员基于某一知识领域的专业权威,影响学术活动或事务的能力,或称“合理化权力”,其作用方式一般是民主协商式的^[11]。换言之,前者为因职授权(法定权威),后者为因事授权(专业权威)。

具体到国立北京大学,主要是通过组织机构设置、管理体制设计、职权划分和组织人员聘任等方式实现学术权力和行政权力更加合理的配置,从而提高高校内部治理结构的有效性。

第一,横向机构设置上,学术组织与行政组织分立,权责更加明确。1920年的《现行章程》将大学组织机构分为评议会、教务处、行政会议和总务处;而

1932年,《组织大纲》将大学组织机构分为校务会议、教务处、行政会议、秘书处(事务会议)。就组织架构而言,虽然评议会为校务会议所取代,但《组织大纲》依然沿袭了过去“评议会司立法,教务处司学术,行政会议司行政,总务处司总务”四马齐驱式的大学管理体制,学术组织与行政组织分立,权责更加明确。

第二,纵向管理体制上,强化基层学术机构的学术权力。国立北京大学由原来的“校—系”两级管理体制改为“校—院—系”三级管理体制。其作用主要表现在:首先,将学校的管理权限下放至院系,调动了院系办学的积极性和创造性;其次,减轻了学校上层部门的工作负担,从而使其专注于宏观管理,着眼于学校的长远发展;再次,在学校与学系之间设置学院,作为校级机构与基层机构的缓冲器,能够有效地起到缓冲作用,使各学院能够依据自身实际情况执行学校决策;最后,学院内部学科专业相似,既可增强学系之间的沟通交流,也能增强学院学系师生对自身所学专业的自豪感与责任感。总之,《组织大纲》通过纵向管理体制改革,进一步强化了基层学术机构的学术权力,使得学术权力与行政权力的配置更加合理。

第三,职权划分上,更加专精一职,“事务重效能,学术重民主”。蒋梦麟执掌校政时,教务会议、行政会议以及事务会议在职能上更加专精于一职。教务会议仿照欧洲大学制度,掌管学术事务,由教授之代表组织之;行政会议作为学校决策的执行机构,推行“学校大政”,一半采纳民主主义,一半采取效能主义;总务会议掌管全校的庶务等,仿照美国市政制,纯采效能主义。因此,在职权划分上,在评议会或校务会议的统一领导下,各部门的职能和目标更加明确,各司其职,“事务重效能,学术重民主”^[12],使学校运转更加高效。

第四,人员聘任上,通过强化校长的人事权来制约学术权力。在评议会成员的遴选方式上,蔡元培主政时期的评议员由全校教授投票选出,每五名教授推选一人,任期一年,可连选连任;校长为当然议长。蒋梦麟主政时期,依据1930年《组织大纲》规定,校务会议成员包括校长、院长等行政人员和教授、副教授之代表等学术人员。虽然教授代表为民主投票

选出,但其他如秘书长、课业长等行政人员均由校长聘任,校长的人事权得到了强化。与之前评议会完全被教授群体把持不同,校务会议中行政人员比例增加,起到了有效制衡学术权力的作用。同时,校务会议成员中保证教授群体占有一定比例,既可以有效防止教授权力的过度膨胀,又能防止校长“专制独裁”,对学术权力与行政权力都能够起到有效的制衡作用,实现大学高效运行与民主管理的双赢。

国立北京大学通过职权划分、人员聘任、组织机构设置等方式,增强了行政人员管理学校行政事务的权力,但教授仍然掌握着制定与修改学校章程和管理学术事务的权力。《组织大纲》所确立的“校长治校、教授治学”的内部治理结构使国立北京大学的学术权力与行政权力的配置更加合理。

三、从“教授治校”到“校长治校、教授治学”转变的原因分析

任何一项制度变迁都不能脱离当时的社会背景而独自进行。或者说,高校治理结构的选择是社会文化环境与大学校长自身共同影响的产物。民国初期,国立北京大学内部治理结构由“教授治校”演变为“校长治校、教授治学”,既有外部社会与文化环境等客观因素的影响,也有大学校长自身等主观因素的影响。

(一) 社会与文化环境影响

阿什比曾说,“它(大学)像动物和植物一样地向前进化。所以,任何类型的大学都是遗传与环境的产物”^[13],国立北京大学治理结构的选择也是当时特殊的社会与文化环境选择的结果。

蔡元培主政国立北大的10年间(1917-1927年),中国社会在民主共和与封建帝制之间来回摇摆,整个社会处于动荡不安的状态;文化上,以儒学礼教为核心的封建文化与标榜民主、科学的西方文化之间的冲突不断加剧,使得整个社会的主流价值观陷入矛盾之中,无所适从。作为当时中国最高学府的国立北京大学,处于社会冲突的中心,面临着内忧外患的窘境,外有军阀虎视眈眈,内有封建衙门作风盛行。因此,国立北京大学如何在求得生存的同时,拯救岌岌可危的中华民族成为蔡元培担任北大校长首当其冲要解决的问题,其实质就是,如何将这

所封建、落后、腐朽的“北大衙门”改变成为一所具有浓厚学术氛围的现代大学。

对此,蔡元培认为,唯有借助“教授治校”制度,以学人之气改变北大的不正之风,才能实现大学的自治,才能使北大有成功的可能,才能实现其“教育救国”的理想。之后,蔡元培正是通过主持制定《现行章程》,设立评议会、教授会等由教授群体组成的机构,将“教授治校”制度以法律的形式确立下来。

到1930年蒋梦麟担任北大校长时,北洋军阀的专制统治已经结束。政治环境相对比较宽松,社会环境相对比较稳定,资本主义经济呈现出蓬勃发展的势头,出现了短暂的“黄金期”。在文化领域,新文化运动的兴起与发展,使国民观念摆脱了封建的桎梏,青年人思想得到进一步解放,民主与科学观念深入人心。

而此时北大“教授治校”的弊端逐渐凸显:一是教授之间“拉帮结派”的现象比比皆是,从最初以籍贯划分派系到后来逐渐演变成欧美派与法日派等;二是教授代表相对固定,不具有广泛的代表性等。这些问题在某种程度上已经威胁到大学的健康发展,发生在1925年的“北大脱离教育部”事件将“教授治校”制度的弊端暴露无遗。教授权力的过度膨胀严重挤压了行政权力的生存空间,使其无法正常行使。对此,有学者认为,“评议会制度在一定程度上体现了民主自治的意义,囿于当时社会中存在的人情和关系形成的差序格局及个体价值取向等多方面的因素,出现了利益团体之间的权力斗争,评议员不能真正代表多数教授的声音,评议会权力的范围与限度过于宽泛”。^[14]

总的来说,基于当时特殊的的社会与文化环境,蔡元培通过《现行章程》确立了“教授治校”制度,而蒋梦麟则在“教授治校”的基础上,对其进行完善和发展,通过《组织大纲》的形式将“校长治校、教授治学”确立了下来。可以说,蔡元培犹如盘古“开天辟地”,而蒋梦麟则如“女娲补天”,一个是开拓者,开风气之先;一个是建设者,力挽狂澜。他们的勇气与智慧都值得我们钦佩,而不应该因为某些因素将他们的功绩抹杀掉。

(二)大学校长自身的影响

“一所大学的崛起和发展常常伴随着一位和数位著名的校长,大学校长的治校理念和能力对大学的发展起着至关重要的作用”。^[15]国立北京大学的崛起与发展就与蔡元培和蒋梦麟生平的教育经历和教育理念有着千丝万缕的联系。

1907年,蔡元培前往德国留学时说:“救中国必以学”,而“世界学术德最尊”,所以“游学非西洋不可,且非德国不可”^[16]。按照他的计划,他准备至少用五年时间在德国“专修文科之学,并研究教育原理,及彼国现行教育之状况”^[17]。这段赴德留学的经历让他有机会亲身体会德国大学浓厚的学术氛围。在欧洲长达六年的研修,使蔡元培较为深刻地理解和掌握了柏林大学的“洪堡精神”——大学自治、学术自由、教学与科研相统一。

1917年蔡元培回国执掌北大后,就以柏林大学为模式,着手对北大进行改造。在移植柏林大学办学模式的基础上,结合国立北京大学的实际和中国教育的现实情况,“取兼容并包之主义,循思想自由之学风”,通过确立“教授治校”实现大学的自治和学术自由,力图将北大建设成为研究高深学问的殿堂。

无独有偶,1908年蒋梦麟赴美留学,师从杜威,受其实用主义思想影响较深。自1919年开始主持国立北大后,蒋梦麟所进行的一系列学校改革给国立北京大学深深地烙上了美国大学的痕迹。比如,借鉴美国市政制,在北大首设总务处,追求效能主义;在学科建设上,偏重自然科学建设,以服务社会和国家;在大学内部治理结上,“四马并驾齐驱”体现了美国分权制衡的思想等。

总之,阿特巴赫所说的那种“主动移植”现象——“他们学到了专门知识,还学到了所在国家学术系统的规范和价值观念,回国后往往按照西方方向改造本国的大学”^[18],确实在他们身上得到了验证。不论是“教授治校”,还是“校长治校、教授治学”,大学内部治理结构的选择与校长自身的办学理念和教育经历都有着紧密的联系。当然,也与学校所处的社会文化背景密切相关。

四、结语

国立北京大学作为我国第一所国立综合性大学,在蔡元培与蒋梦麟校长分别主掌校政时先后通

过制定《现行章程》与《组织大纲》确立大学的内部治理结构,为我们勾勒出一幅国立北京大学治理结构历史演变的真实画卷。从“教授治校”到“校长治校、教授治学”,既是学校自身适应社会文化环境变化的需要,也是大学校长自身办学理念的生动体现。

当前,我国高等教育改革与发展正经历着社会转型的“大变局”,高等学校章程建设和高校治理结构现代化才刚刚起步,很多问题亟待我们努力解决。大学在本质上是“一个由学者和学生共同组成的追求真理的社团”,^[19]学术性是大学的本质属性,大学章程的核心就是要确保大学自治和学术自由。大学章程通过对结构设置、职权划分、人员聘任等事项的规范,实现大学学术权力和行政权力的合理配置。当前我们要以章程建设为契机,进一步完善高校组织体系,推动现代大学制度建设。因为“如果要使智力活动的契机不被消散,那么在取得学术成就之后,就必须迅速做出制度上的反应。缺乏固定的组织,在开始时也许为自由探索提供了机会,但是经久不息和有组织的发展只有通过制度上的架构才能实现”。^[20]

总之,要让大学回归学术组织的特性^[21],必须厘清学术权力与行政权力的合法性边界,合理配置高校的学术权力与行政权力,为现代大学制度的重构奠定基础。或者说,“重构现代大学制度,我们要在新的历史条件下,充分利用宝贵的历史资源,参考中国高等教育史上曾出现过的值得借鉴的制度和做法,建立健全中国特色大学制度”。^[22]

参考文献:

- [1]马陆亭.大学章程的地位与要素的国际比较[J].教育研究,2009(6):69-70.
- [2]秦怀杰.大学章程的国内研究综述[J].中国高等教育评估,2011(2):42-43.
- [3]米俊魁.大学为什么要制定章程[J].高等工程教育研究,2006(1):33.
- [4]别敦荣.我国大学章程应当或能够解决问题的理性透视[J].中国高教研究,2014(3):1.
- [5]张继明.我国大学章程主题研究述评[J].黑龙江高教

研究,2012(11):20-21.

[6]郭卉.反思与建构:我国大学治理研究评析[J].现代大学教育,2006(3):29-33.

[7]刘虹,张端鸿.大学章程治理要素的国际比较[J].复旦教育论坛,2012(3):33-37.

[8]郭平,黄正夫.大学内部治理结构的功能及其实现路径[J].教育研究,2013(7):68.

[9]张国有.大学章程(第一卷)[M].北京:北京大学出版社,2011:37.

[10]谢安邦,阎光才.高校的权力结构域权力结构的调整:对我国高校管理体制改革的探索[J].高等教育研究,1998(02):20-24.

[11]别敦荣.学术管理、学术权力等概念释义[J].清华大学教育研究,2000(2):44-47.

[12]马勇,蒋梦麟与北京大学[J].传记文学,2006(07):22-34.

[13][英]阿什比著.科技发达时代的大学教育[M].滕大春,译.北京:人民教育出版社,1983:07.

[14]于胜刚.回望与凝思:北京大学评议会制度的历史变迁(1915-1932)[J].高教探索,2013(05):127-142.

[15]贺国庆.大学校长与大学发展[J].教育研究,2013(03):135-147.

[16]蔡元培.蔡元培口述传略[C].蔡元培子民自述[M].南京:江苏人民出版社,1993:40.

[17]中国蔡元培研究会.蔡元培全集(第1卷)[M].杭州:浙江教育出版社,1998:452.

[18][美]菲利普·G·阿特巴赫.比较高等教育:知识、大学与发展[M].人民教育出版社教育室译.北京:人民教育出版社,2001:05.

[19]Karl Jaspers. The Idea of the University [M].London Peter Owen Ltd.,1965:19.

[20]Cobban,A.B.The Medieval Universities:Their Development and Organization [M].London:Methuen & Co.Ltd.,1975:38.

[21]别敦荣,唐世纲.论教授治学的理念与实现路径[J].教育研究,2013(01):91.

[22]刘海峰.大学章程与教授治学在历史记忆中准确重构[N].光明日报,2014-02-11.

(责任编辑:郑芳)